

S E C O N D E

~~FAC.1.2523~~

O P I N I O N

Case  
FRC  
14373

DE M. BENGY DE PUYVALLÉ;

DÉPUTÉ DU BERRY,

*Sur les principes naturels & politiques de la  
Représentation Nationale.*

Séance du 17 Novembre 1879.

---

A P A R I S,

Chez BAUDOUIN, Imprimeur de l'ASSEMBLÉE  
NATIONALE, rue du Foin St.-Jacques, N°. 31.

---

1789.

THE NEWBERRY  
LIBRARY

SECOND

OPINION

OF MR. BERRY OF NEWYORK

IN FAVOR OF THE

REPEAL OF THE ACT  
RELATIVE TO THE

REPEAL OF THE



APPENDIX

OF THE  
REPEAL OF THE

1830

S E C O N D E  
O P I N I O N  
DE M. BENGY DE PUYVALLÉ;  
D É P U T É D U B E R R Y;  
*SUR les principes naturels & politiques de la  
Représentation Nationale.*

Lue à la SÉANCE du 17 Novembre 1789.

---

M E S S I E U R S ,

Vous avez décrété que la France seroit parragée  
entre soixante-quinze & quatre-vingt-cinq Départemens,  
que chaque Département seroit divisé en Districts  
triennaires, que chaque District seroit sous-divisé en  
Cantons à-peu-près de deux lieues quarrées.

Ces décisions, auxquelles vous avez été conduits par  
degrés, semblent présager, & pour ainsi dire nécessiter

4

ter l'acceptation du plan de votre Comité de Constitution.

Je regrette seulement qu'une conception aussi ingénieuse, & qui m'a paru aussi séduisante dans la théorie, présente autant de difficultés dans l'application, & qu'elle ne prépare que des inconvéniens pour la Province pauvre que j'ai l'honneur de représenter. Quoi qu'il en soit, il vous reste aujourd'hui, Messieurs, un grand problème politique à résoudre, qui est de savoir quelles sont les véritables bases de la Représentation Nationale.

On vous a proposé trois combinaisons différentes, pour déterminer le mode & la forme de la Représentation.

La Représentation sera-t-elle en raison composée du territoire, de la population & de la contribution ?

La Représentation sera-t-elle en raison composée de la population & de l'importance que donnent au territoire la culture, le commerce & les arts ?

Enfin, la Représentation sera-t-elle en raison directe de la population ?

Avant de fixer votre attention sur ces trois combinaisons différentes, je vous prie, Messieurs, de me permettre d'examiner d'abord ce que c'est que la Représentation, ensuite quels sont les principes & les règles qui doivent servir de base à une véritable Représentation Nationale.

Lorsque j'aurai déterminé quels sont les caractères distinctifs d'une Représentation politique, j'en ferai



l'application aux différens modes de Représentation qu'on vous a proposés.

Et d'abord qu'est-ce que la Représentation ? C'est un droit inhérent à chaque Citoyen de l'Empire de concourir par son suffrage à la formation de la Loi à laquelle il doit obéir ; je ne crois pas qu'on puisse me contester la vérité & l'exactitude de cette définition.

L'homme, né libre, doit exercer la plénitude des droits qu'il a reçus de la Nature. Le plus beau, le plus incontestable de ses privilèges, c'est que personne ne puisse *contracter un engagement* pour lui, sans y avoir été autorisé par lui. La liberté de l'homme est donc la base, comme elle est le garant de la Représentation personnelle.

Les loix de la Société doivent étendre les droits de la Nature, & jamais les contredire ; car elles n'en sont que la perfection.

Maintenant, quels sont les principes & les règles d'une véritable Représentation ?

Pour établir ces principes, il faut considérer quels sont les élémens, quel est l'objet, & quelle doit être la forme de la Représentation.

Quels sont les élémens de la Représentation ? Ce sont les individus qui tiennent de la Nature & de la Loi le droit inaliénable de concourir au choix de leurs Représentans.

Quel est l'objet de la Représentation ? C'est que les Délégués, les Représentans du Peuple aient une égale influence sur les opérations du Corps législatif.

Enfin, quelle doit être la forme de la Représenta-

tion ? C'est qu'elle établisse la plus exacte proportion pour l'exercice du droit , & le plus parfait équilibre pour le maintien des intérêts de ceux qui sont représentés.

Pour ne point abuser de vos momens , je développerai la vérité de ces principes , en en faisant l'application aux différens modes de Représentation qui ont été mis sous vos yeux.

Votre Comité de Constitution vous a proposé d'établir la Représentation en raison composée de la population , du territoire & de la contribution.

En applaudissant aux talens & au zèle infatigable des Membres de votre Comité , je regrette infiniment d'être forcé de combattre ces principes : mais comment est-il possible , Messieurs , qu'un droit de Représentation immuable par sa nature , égal par son essence , puisse jamais reposer sur des bases inégales & incertaines ? Or , la base territoriale & celle de la contribution directe sont également frappées de ce vice radical.

Pour comparer en politique deux superficies égales , il faut qu'elles soient toutes les deux susceptibles du même produit territorial ; il faut que toutes les deux , soumises aux travaux du Cultivateur , puissent pourvoir à sa subsistance , & accroître la somme de ses jouissances & de son bonheur : autrement deux superficies , quoiqu'égales , ne peuvent , ni aux yeux de la raison , ni aux yeux de la politique , servir d'objet de comparaison. En effet , quel rapport peuvent avoir , avec le droit de représenter ses semblables , des montagnes arides & des dé-

ferts inhabités ? Comment rapprocher des idées aussi disparates , pour en faire la base d'une égalité de Représentation ? On a choisi précisément , comme le dit M. de Mirabeau , la mesure la plus propre à former une inégalité monstrueuse ; mais il seroit superflu de s'étendre plus au long sur l'inexactitude de la base territoriale. Votre Comité en convient lui-même : voici comment il s'explique dans son Rapport imprimé , pages 11 & 12.

*L'égalité de territoire , dit-il , par son étendue superficielle , n'est qu'apparente & fausse , si elle n'est modifiée par la balance des impositions directes qui rétablit l'équilibre des valeurs.*

Je pourrois d'abord demander comment , en matière de Représentation , qui est un droit immuable , votre Comité a pu choisir une base qui , de son propre aveu , n'est qu'apparente & fausse : mais je crois en outre pouvoir démontrer que cette base apparente & fausse ne peut pas être modifiée par la balance des impositions directes.

Tout le monde fait que l'imposition directe est celle qui frappe directement sur le produit territorial. J'ose supplier l'Assemblée de vouloir bien donner quelque attention à un raisonnement qui détruit tout l'édifice de la combinaison du Comité de Constitution.

Pour que la base des impositions directes pût rectifier l'inexactitude de la base territoriale , il faudroit que l'imposition directe fût exactement & également proportionnée au produit territorial ; car la balance des impositions ne



peut rétablir l'équilibre des valeurs territoriales, qu'autant que dans toute l'étendue du Royaume, les impositions directes frapperont également & proportionnellement sur toutes les parties du territoire; mais, si au contraire toutes les propriétés foncières ne sont pas assujetties à une imposition directe proportionnelle, il s'ensuit nécessairement que la base de la contribution directe est elle-même fautive, inégale & incomplète.

Un fait certain, une vérité constante, connue de tous les Membres de cette Assemblée, c'est que le mode & l'assiette des impositions varient suivant les différentes Provinces. Dans un Pays, la totalité de l'imposition est directe, parce qu'elle frappe uniquement sur la propriété territoriale; dans un autre Pays, l'imposition n'est qu'indirecte, parce qu'elle n'est établie que sur les consommations; enfin, dans un autre Canton, l'imposition est moitié directe & moitié indirecte, parce qu'elle porte moitié sur le territoire, moitié sur les consommations. En Provence, par exemple, chaque Municipalité choisit & établit la forme d'imposition qui lui convient pour acquitter le montant de son affouagement ou de sa contribution. En Auvergne, toutes les impositions sont directes, & portent sur le produit territorial. En Berry, elles sont moitié directes & moitié indirectes, parce qu'elles portent moitié sur le territoire & moitié sur les consommations. Nulle part, enfin, il n'y a ni égalité ni proportion dans l'assiette de l'imposition directe; mais, si l'imposition directe n'est pas également & exactement proportionnée au territoire, il s'en suit deux vérités in-



contestables. La première , que l'imposition directe ; prise par votre Comité pour une base immuable de représentation , est au contraire une base fautive , inégale & incomplète , puisqu'elle n'a aucune stabilité , & qu'elle varie suivant les différens Pays. La seconde , c'est que cette base fautive , inexacte & incomplète , ne peut pas rectifier & modifier la base territoriale , qui n'est elle-même qu'apparente & fautive , de l'aveu de votre Comité ; j'ose dire & articuler qu'il n'y a point de réponse à cette objection , parce qu'on ne peut pas détruire un fait par un raisonnement.

Qu'on ne dise pas que l'Assemblée Nationale va établir un mode d'impositions qui assujettira toutes les propriétés foncières à un impôt direct & proportionnel. D'abord l'Assemblée Nationale n'a rien statué sur cet objet : elle n'a ni examiné ni déterminé si l'imposition directe seroit réelle , personnelle , ou mixte ; & d'après ce que nous disoit hier un Membre du Comité , *il faut prendre les choses dans l'état où elles sont aujourd'hui*. Ensuite , lorsqu'il en sera question , on pourra aisément faire voir qu'il seroit impolitique d'ôter à chaque Province la liberté de s'imposer de la manière qui conviendra le mieux aux localités , & qui sera la moins onéreuse pour les peuples. En supposant même que , par des raisons de convenance , l'Assemblée Nationale se déterminât à établir un jour un régime uniforme d'impositions directes , les législatures suivantes pourront , par des considérations fondées sur l'expérience & les localités , altérer , modifier ou changer le mode de perception. D'après cela , comment est-il possible de fonder sur des

*Seconde Opinion de M. de Puyvallé.* A 5

combinaisons aussi variables & incertaines que l'assiette de l'impôt, la base du droit sacré & inaltérable de la Représentation ? Comment la combinaison inégale de la contribution directe peut-elle modifier la combinaison fautive du territoire ? c'est à-dire, que par cette opération on rectifie une erreur par une autre erreur, ou plutôt c'est sur deux erreurs qu'on veut établir les bases de la Représentation Nationale.

Mais, dira-t-on, puisque la base de l'imposition directe est vicieuse, on peut cumuler les impositions directes & indirectes, pour faire de la masse totale une des bases de la Représentation ; de manière que chaque Département fournira un tiers de ses Députés à l'Assemblée Nationale, en raison de la masse totale de ses impositions.

J'observerai d'abord que l'équilibre des valeurs foncières ne peut être rétabli que par la balance de l'imposition foncière. Votre Comité l'a très-bien senti, & l'a dit expressément. Vous ne pouvez rectifier l'inexactitude de la base territoriale que par la contribution directe proportionnée au produit territorial. Ainsi, si l'on admet pour base de la Représentation la masse totale des impositions directes & indirectes, il faut renoncer à la base territoriale, qui n'est qu'apparente & fautive, de l'aveu de votre Comité, si elle n'est modifiée par la balance des impositions directes.

Mais je vais encore vous démontrer que la masse totale des impositions directes & indirectes de chaque Département, seroit une base de Représentation infidèle, inexacte & injuste.

Au lieu de chercher à vous égarer par des subtilités & des raisonnemens analytiques, je me bornerai à des faits, & je prendrai pour exemple la ville de Paris.

La masse de la contribution totale de la ville de Paris, n'est pas payée à beaucoup près par les Citoyens actifs qui l'habitent : la majeure partie de l'imposition est payée par ceux qui sont appelés à Paris pour leurs affaires ou pour leurs plaisirs ; c'est un centre de réunion pour les Régnicoles & pour les Etrangers, où chacun en arrivant est obligé de payer, pour ainsi dire, l'air qu'il respire. Plus les Etrangers augmentent le débit des consommations, plus ils accroissent le montant des impositions : ce n'est pas de son sein, ni de sa valeur territoriale, que Paris retire tout ce qui fait l'objet de sa contribution. Seroit il raisonnable & conforme aux règles de la justice distributive, que chaque Habitant de Province, forcé de se rendre à la Capitale pour ses affaires, & d'y apporter des tributs involontaires, contribuât encore par la dépense qu'il y fait à augmenter le droit de Représentation de la ville de Paris ? si l'on prenoit la masse de l'imposition directe & indirecte pour base de la Représentation, ne seroit-ce pas donner au Département de Paris un avantage immense sur tous les Départemens du Royaume ? & dans quel moment, Messieurs, songerons nous donc à rétablir ce parfait équilibre que les Provinces réclament, si ce n'est lorsqu'il s'agit de fixer le degré d'influence que chaque portion de l'Empire doit avoir sur le Corps législatif ?



Ce que je viens de dire de la ville de Paris, je pourrois le dire également de toutes les grandes villes du Royaume; & l'application que j'en fais suffit pour prouver que la masse totale des impositions directes & indirectes, feroit une base de Représentation aussi inégale & injuste que la contribution directe est infidèle & inexacte.

D'où il suit évidemment que ni l'égalité du territoire, ni la contribution directe, ni la masse totale de l'imposition directe & indirecte ne peuvent être les élémens ni l'objet de la Représentation Nationale.

On vous a encore proposé de prendre pour base de Représentation l'importance que donnent au territoire la Culture, le Commerce & les Arts.

J'observe d'abord que les variations presque continues qui peuvent & doivent arriver dans l'importance relative de tous les Départemens, formeroient une règle bien incertaine de Représentation : d'ailleurs si, comme le dit lui-même M. de Mirabeau, la population *est le signe le plus évident ou des subsistances qui représentent le sol, ou des richesses mobilières & de l'industrie qui le remplace*, il est bien plus simple de confondre la réalité avec l'image, & de n'admettre d'autre base que la population, qui, de l'aveu de M. de Mirabeau, représente l'importance du territoire.

D'ailleurs, il n'est pas exact de dire que l'importance du territoire peut être un des élémens de la représentation; plus un pays est fertile, plus il a de richesses, & plus, comme je l'ai déjà observé, il est redevable à la puissance publique, qui défend & garantit ses jouis-

lances : c'est , au contraire , à l'indigence & à la foiblesse que doit s'attacher particulièrement la protection de la Loi , pour faire jouir tous les individus de la plénitude du droit de Représentation.

Enfin , Messieurs , on vous a proposé de prendre pour base de la Représentation , la population. C'est , j'ose le dire , en prenant la population pour règle & pour base , que chaque individu pourra exercer le droit qu'il tient de la nature & de la Loi , de concourir par son suffrage médiate ou immédiat , à la formation des Loix auxquelles il doit obéir ; que tous les Représentans de la Nation pourroient avoir une égale influence sur les opérations du Corps législatif. Enfin , c'est par la base de la population que s'établira la plus exacte proportion pour l'exercice du droit & pour le maintien des intérêts de tous ceux qui doivent être représentés.

Je le répète encore , Messieurs , lorsqu'il s'agit de défendre la Patrie , tout homme est soldat , & doit payer de sa personne : de même , lorsqu'il s'agit de représenter la Nation , tout homme est Citoyen , & a le droit de faire compter son suffrage. C'est donc par le nombre des Citoyens qu'il faut calculer la Représentation Nationale ; la population est donc la véritable base de la Représentation.

On objecte que si la Représentation avoit pour base la population , cette base seroit très vacillante & fort incertaine ; qu'elle seroit sujette à des variations continues , qu'elle auroit de la peine à se plier aux divisions du Royaume , que des considérations politiques

rendent indispenfables ; qu'il faudroit varier à l'infini l'étendue & les limites des Départemens. Je ne crois pas avoir affoibli l'objection.

J'observerai d'abord , qu'en raifon & en politique , il faut que les divifions territoriales fe prêtent aux loix immuables de la Repréfentation , & non pas que la Repréfentation fe plie aux règles arbitraires de la divifion territoriale ; parce que la Repréfentation eft un droit naturel & immuable , & que la divifion n'eft qu'une opération politique.

C'eft d'après cela que j'ai dit , & que je penfe que votre Comité de Conftitution auroit dû vous propofer d'établir les bafes de la Repréfentation , avant de vous faire prononcer fur les divifions territoriales. Je ne crains point encore de vous dire , que les divifions de Districts & de Cantons qu'on vous a fait adopter , auront infiniment de peine à fe plier aux trois bafes de Repréfentation qu'on vous propofe , fur-tout fi vous voulez rapprocher la Repréfentation des Repréfentés , & faire nommer les Repréfentans par les Districts ; ce qui feroit l'avantage du peuple , le vœu de la Juftice , & celui de plusieurs Membres de cette Affemblée.

J'observerai encore , que le plus grand de tous les inconvéniens en politique , c'eft de divifer un Royaume fans avoir égard à la population , parce qu'on s'expose à établir des Corps adminiftrans qui n'auront rien à adminiftrer , à créer des Tribunaux qui n'auront perfonne à juger , & qu'enfin on peut , par une égalité chimérique de divifions territoriales , achever d'écraser un pays



pauvre , par l'entretien des routes , & par les frais d'une administration compliquée.

Mais pour répondre directement à l'objection par laquelle on dit que , la population variant à l'infini , cette base seroit très-vacillante & très-incertaine ; cette objection est plus séduisante que véritablement fondée. On ne fait pas attention que , si le Corps législatif est composé de 700 Députés , il y aura un Député , à-peu-près , sur 36,000 Individus ; de manière qu'un Département ne pourroit réclamer un Député de plus , qu'autant que sa population seroit augmentée de 36,000 individus. De même on ne pourroit retrancher un Député à un Département , qu'autant que sa population diminueroit de 36,000 individus. Quelques avantages que l'Agriculture , le Commerce & les Arts puissent retirer de la Constitution que nous allons donner à la France, on aura le temps d'arriver à une nouvelle Convention Nationale, avant que l'accroissement ou la diminution sensible d'une population proportionnée sur un grand espace , exige une nouvelle combinaison pour la Représentation. Mais il y a , Messieurs , un moyen bien plus simple pour rendre la Représentation exactement , je dirois presque mathématiquement proportionnelle & absolument invariable , en prenant la population pour base unique : c'est de faire la même opération que votre Comité de Constitution vous a proposée ; c'est-à-dire , au-lieu de diviser la population du Royaume en 240 parties , pour former le tiers de la Représentation du Royaume , il faut diviser la population en 700 parties , pour former la totalité de la Représentation ; de manière qu'un

Département aura autant de Députés à l'Assemblée Nationale , qu'il aura de 700 parties de la totalité de la population du Royaume.

Alors les élémens de votre Représentation seront simples , uniformes , proportionnels ; alors vous aurez pour élémens des hommes & non pas des terres , dont la valeur n'est qu'apparente ou fausse ; vous aurez pour élémens des Citoyens & non pas des contributions , dont le mode , la quotité & l'assiette doivent nécessairement varier suivant les localités. Alors vous remplirez vis-à-vis de vos Concitoyens un devoir de justice rigoureuse , en conservant à chacun d'eux la plénitude du droit de Représentation , que vous ne pouvez ni ne devez altérer , parce que chaque individu le tient de la Nature , & parce que la Loi ne peut y porter atteinte par des combinaisons inexactes & incertaines.

Qu'on ne dise pas , comme on l'a fait entendre dans cette tribune , que nous n'avons encore pu nous affranchir des erreurs populaires & des préjugés gothiques. Ce sont les défenseurs du plan du Comité de Constitution qui , sans s'en appercevoir , sont eux-mêmes les partisans zélés des opinions les plus antiques. Ce plan qu'on vous a tant vanté a pris naissance parmi les Egyptiens , chez lesquels Platon a long-temps médité les Sciences abstraites & analytiques ; il a reposé plus de deux mille ans dans les Ouvrages de ce Philosophe ; il en a été tiré pour être mis sous les yeux des Etats Unis de l'Amérique , qui l'ont rejeté. Enfin , M. l'Abbé Sieyès l'a rajeuni pour le faire adopter par votre Comité de Constitution.

Nous devons dire que ce tableau politique , retouché par des mains habiles , est devenu une copie qui surpasse beaucoup l'original ; mais il faut aussi convenir que , loin qu'on puisse nous reprocher d'être les serviles esclaves des vieux préjugés , nous avons le courage & peut-être la témérité de nous déclarer les détracteurs des monumens de l'antiquité la plus reculée.

Ne craignez donc point , Messieurs , d'imiter les exemples que vous ont donnés les Nations étrangères les plus jalouses de la liberté. Elles ont constamment regardé la population comme la seule base juste & proportionnelle de la Représentation ; on leur a présenté, comme à vous , des systèmes combinés de Représentation ; mais toutes les Nations ont senti que le desir du mieux est souvent l'ennemi du bien ; qu'on ne peut ni ne doit composer avec un droit naturel & imprescriptible , tel que le droit de Représentation ; & qu'enfin , puisque les hommes sont l'objet de la Représentation , ils doivent en être les seuls élémens.

Je me résume , Messieurs , & je dis que , pour consacrer la division du Royaume en soixante-quinze ou quatre-vingt Départemens , on doit avoir moins d'égards encore à l'étendue territoriale qu'à la population , afin que toutes les parties de l'Empire ressentent uniformement plutôt les douceurs que le poids accablant d'un nouveau régime. Je dis enfin que pour fixer la loi de la Représentation Nationale , vous devez prendre pour base unique la population , parce que c'est le vœu de l'humanité & celui de la justice.



## P O S T - S C R I P T U M.

Je me serois peut-être exposé à mettre sous les yeux de l'Assemblée un Projet d'Arrêté , que j'avois rédigé d'après les dispositions décrétées par l'Assemblée Nationale. Mais un Discours imprimé d'un Membre du Comité de Constitution , qui nous a été distribué la veille du jour où j'ai porté la parole, m'a appris qu'un Décret de l'Assemblée avoit décidé que le plan du Comité avoit *seul le droit d'être examiné & discuté*, & qu'il n'étoit pas permis que tout autre Projet pût entrer en concours de suffrage. D'après cela , la loi rigoureuse qui m'étoit imposée se trouvant d'accord avec l'intérêt de mon amour propre , je me suis voué au silence , & je n'ai pas pu lire mon Arrêté ; mais comme je dois compte à mes Commettans & des efforts que j'ai faits pour combattre le plan du Comité de Constitution , que j'ai regardé comme contraire aux intérêts de la Province , & de la manière dont j'avois imaginé pouvoir concilier la population que j'ai indiquée pour base unique de la Représentation, avec les précédens Arrêtés de l'Assemblée Nationale , je joindrai ici l'Arrêté que j'avois projeté.

# PROJET D'ARRÊTÉ.

## ARTICLE PREMIER.

La population sera la base unique & immuable de la Représentation Nationale.

### I I.

L'Assemblée Nationale sera composée de sept cents Membres.

### I I I.

La totalité de la population du Royaume sera divisée en sept cents parties.

### I V.

Chaque Département enverra à l'Assemblée Nationale autant de Députés qu'il aura de sept cents parties de la population totale du Royaume, ce qui sera à-peu-près un Député par trente-six mille individus.

### V.

Il y aura dans chaque Département autant de Districts, que le Département aura de députations.

### V I.

Chaque District nommera son Député à l'Assemblée Nationale.

## ARTICLE VII.

La population de chaque District sera à-peu-près de trente-six mille individus , & de six mille Citoyens actifs. S'il arrivoit quelques variations dans la population de chaque District , l'Assemblée Provinciale rétablirait l'équilibre & le niveau pour l'élection seulement des Députés à l'Assemblée Nationale.

## VIII.

La population de chaque District étant à-peu-près de six mille Citoyens actifs, l'Assemblée d'élection de chaque District sera composée de 120 Electeurs à-peu-près.

## IX.

Chaque Assemblée primaire enverra à l'Assemblée d'élection de son District un Député sur 150 Citoyens actifs, ce qui formera le nombre de 120 Electeurs.

## X.

Il y aura dans chaque District un nombre de Députés égal à celui des Electeurs.

## XI.

Chaque District nommera son Député à l'Assemblée Nationale.